

文章检索

特别专题

组织机构

专家库

您的位置: 首页 >> 论文库 >> 青年恋爱、婚姻与家庭研究

中国青少年劳动就业及相关服务政策

“中国青少年政策研究”课题组 | 最后更新: 2005-3-20

中国青少年劳动就业 及相关服务政策

“中国青少年政策研究”课题组

一、概述

所谓劳动就业是指具有劳动权利能力和劳动行为能力并且有劳动愿望的公民, 获得有劳动报酬或者经营收入的职业。这一概念包含有三个要素, 即参加劳动就业的公民必须达到国家法定就业年龄并且具有劳动能力, 劳动者本人有参加劳动就业的愿望; 劳动者获得的职业必须是有劳动报酬或者经营收入; 劳动者从事的职业应为国家所承认。

国际上通用的就业标准确定, 凡是在规定年龄以上, 具有下列情况的都可以作为就业人员: (1) 正在工作中, 即在规定的时期内正在从事有报酬或收入职业的人; (2) 有职业但是临时没有工作的人, 如由于疾病、事故、劳动争议、休假、旷工或因气候不良、机件损坏、故障等原因而临时停工的人; (3) 雇主和自营人员。中国政府于1982年全国人口普查时正式采用这一标准。根据这一标准, 在中国, 凡年满16周岁以上的公民, 从事有劳动报酬或经营收入的职业, 都属于就业。但需要指出的是, 上述就业标准有着两个重要的限定, 即对年龄的限定和武装部队人员的限定——除国家特殊规定的以外, 16岁以下的少年儿童不能进入劳动市场; 正在部队服役的军人也不在就业范围之内。为此, 本章所讨论的内容将主要依照上述就业概念展开, 同时对于未成年工和复转军人就业问题也将予以涉及。

对于青年群体而言, 劳动就业及其相关服务是其最为基本的权利之一。相对于青少年的居住、健康、社会安全和福利等权利与服务类型来讲, 青年的劳动就业更具有社会普遍化意义, 带有政策服务的刚性特点。促进劳动就业是国家保障公民实现劳动权, 自主地从事各种有报酬或经营收入的劳动的一项政府性行为和政策性服务。它事关青年群体的生存和发展, 是青年融入社会、走向社会化的重要起点。

同时，青年的劳动就业作为国民经济和社会事业的重要组成部分，具有经济和社会双重属性。一方面，劳动就业政策以劳动力这一社会生产力发展中最活跃的要素为工作对象，致力于劳动力资源的充分开发和合理配置，对国民经济发展起着至关重要的作用；另一方面，又以增加就业岗位，逐步提高劳动者收入水平和社会保障水平，改善工作条件，增进社会福利等为主要目标，这构成了社会发展的重要组成部分，并成为经济与社会可持续发展的重要基础。

中华人民共和国成立以来，劳动就业及其相关政策一直是中国共产党和中国政府予以优先考虑的战略性目标。建国初期，在中央劳动部下，各省、市、区及地、县一级都建有负责劳动就业的专门机构。改革开放之初，中共中央、国务院下发《关于广开门路，搞活经济，解决城镇就业问题的若干决定》文件，指出，要从根本上扭转劳动就业工作的被动状况，必须对我国经济体制包括劳动就业体制进行全面改革，要创造条件实行“三结合”就业方针，即在国家统筹规划和指导下，实行劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合，劳动者可以在国有企业工作或集体企业工作，可以组织合作社或合作小组进行生产经营，也可以从事个体工商业和服务业劳动。从此，广大青年劳动就业的渠道由长期以来主要靠国有企业招工，开始转向通过国有、集体、个体多种渠道，其中集体经济成为青年扩大就业的主要渠道。

这一时期，各地大批新创办发展起来的集体企业，特别是新开业的个体工商户，大部分是由城镇待业青年推动发展起来的。到1985年，在城镇社会劳动者中，集体职工由1980年的23%上升到26%，人数达3324万人，增加了899万人；个体劳动者从1980年的0.8%上升到3.5%，人数从81万人增加到450万人；全民所有制职工则由占76.2%下降到70.2%。

伴随着中国劳动就业政策的改革，劳动就业立法和职业技术培训立法开始逐步展开，与劳动就业相关的服务性政策也相继出台。1983年4月，国家劳动人事部发布《关于招工考核择优录用的暂行规定》；1986年7月，国务院发布《国营企业招用工人暂行规定》，规定明确提出废除“子女顶替”和“内招”，实行先培训后就业、面向社会、公开招收、全面考核、择优录取的招工原则。在职业教育方面，中共中央、国务院从1981年到1996年间，先后做出了《关于加强职工教育工作的决定》、《关于大力发展职业技术教育的决定》。1996年5月，《中华人民共和国职业教育法》公布，国家劳动部并规定，从1996年起，正式确立实行劳动预备制，职业教育正式走上法制化轨道。与此同时，成立直属国家劳动人事部领导的全国性的劳动服务机构——全国劳动服务公司指导中心，全国各省、市、自治区建立各地各级培训中心，各部门及各行各业举办多种形式、专业多样、规模不一的青年就业训练班，根据社会需要进行岗前培训。在企业用工制度方面，改革固定工制度，试行劳动合同制并逐步向各地各行业推广，从1986年至1992年，国务院和国家有关部门先后发布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业职工待业保险暂行规定》、《关于扩大实行全员劳动合同制的通知》等行政规章。1994年，《中华人民共和国劳动法》经第八届全国人大常委会通过颁布，劳动合同制以法律的形式正式确立。

从严格的政策主体而言，我国并没有独立的青少年劳动就业政策，它更多的是被涵盖于国家劳动就业政策的框架之中。本章的任务，就是在对国家劳动就业政策进行初步梳理的基础上，对我国现行的青少年就业及相关服务政策的基本内容、政策的制订与推行做出概略性描述并加以适当的政策评估。

基本内容

改革开放以后，青少年劳动就业及相关服务政策一直为我国政府所重视，曾先后制定发布了大量相关的指示、规定、行政性法规和规章，仅“八五”期间，由全国人大常委会审议通过并已颁布实施的劳动法律就有2部，即《劳动法》和《矿山安全法》，由国务院制定颁布的劳动行政法规有《关于禁止使用童工的规定》、《国有企业职工待业保险规定》、《企业劳动争议处理条例》、《职工工作时间的规定》等9部，由劳动部或劳动部会同有关部门制定颁布的劳动行政规章有90余部，而由地方制定的地方性劳动行政法规和规章则达120多部。这些法律、法规和规章，涵盖了包括青少年劳动就业内容在内的劳动就业与相关服务政策的主要方面，其中尤以1994年和1996年全国人大常委会分别颁行的《劳动法》和《职业教育法》最为重要，它是对建国40多年来中国劳动就业政策和职业教育政策的经验总结，是改革开放后中国劳动就业方面的国家性立法。本节将以此为基点，结合在此前后颁布的一些部门性劳动就业单行法规，对涉及青少年的劳动权利与义务、青少年劳动就业的原则、劳动合同制度、职业培训制度等政策内容加以简要描述，便于人们对之有一个基本的了解。需要强调的是，在劳动就业领域，青少年主要是作为一个公民而享有这些权利和义务，其年龄特征并不十分凸显。

另外需要指出的是，国家机关、事业单位、社会团体的劳动就业关系因有其特殊性，国家对之有特殊规定，因此上述人员不适用《劳动法》，如1993年8月国务院发布的《国家公务员暂行条例》，对国家公务人员的权利和义务、招考录用办法、工资保险福利、培训交流和辞职辞退等做了明确规定，为了使人们对青少年劳动就业政策有一个较为全面的了解，特殊规定中关涉青少年就业方面的内容，也将尽量予以关注。

1. 青少年的劳动权利与义务

公民的劳动权利与义务是国家宪法所赋予的，这在建国之初的第一部中华人民共和国宪法中就已作为宪法基本原则确立了下来，以后在宪法的历次修改中都予以保持并加以不断完善。《中华人民共和国宪法》第42条规定：“中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。”“国家对就业前的公民进行必要的劳动就业训练。”

根据宪法精神起草并通过的《劳动法》等法规，对劳动者的劳动权利进行了具体化。对已经走上就业岗位的青年和即将迈入社会的每一位青少年而言，其劳动方面的权利包括：第一，平等就业和选择职业的权利。用人单位不得在招工上实行就业歧视，任何单位和个人不得强迫劳动者选择职业，劳动力供求主体之间通过公平竞争，双向选择确立劳动关系。第二，取得劳动报酬的权利。劳动者在按工作要求付出劳动后就享有取得报酬的权利，在分配制度上实行按劳分配为主体、多种分配方式共存的制度。第三，休息休假的权利。劳动者依法享有在法定工作时间以外充分休息的权利。目前我国实行8小时工作日、40小时工作周的工时制度，劳动者依法享有公休假、法定节假日和年休假制度。第四，获得劳动安全卫生保护的权利，即劳动者在劳动生产过程中，自己的生命安全和身体健康能够得到有效保护的权力，这是劳动者实现劳动权的保证。第五，参加职业技能培训的权利，即准备就业和已经就业的劳动者

有权要求进行技术业务知识和实际操作技能的教育和训练，这对于开发青少年的职业技能，促进其充分就业具有重要意义。第六，享有社会保险和福利的权利，它包括两方面的内容：一是劳动者在患病、工伤、失业、生育等情况下，有权从社会保险事业获得帮助和赔偿，二是劳动者有权享受国家和集体兴办的各种福利。第七，提请劳动争议处理的权利，即劳动者与用人单位因劳动权利和劳动义务发生分歧时，劳动者有权向有关部门如企业劳动争议调解委员会、劳动争议仲裁委员会或人民法院提出处理要求，这是劳动者享有的保障自身合法权益的一种程序性权利。

青少年作为劳动者的一个组成部分，除享有上述各项劳动权利外，同样还享有法律规定的其他权利，而对于妇女和未成年工来讲，他们还享有要求特殊保护的权利。这将在下面予以介绍。

劳动者，无论是青年还是中老年，在享有劳动权利的同时，必须承担相应的劳动义务。这些劳动义务包括：第一，完成劳动任务的义务，这是劳动者最基本的义务，是劳动合同主要内容，也是劳动者获得领取劳动报酬的权利的前提。第二，提高职业技能的义务，这是劳动者适应企业现代化大生产的客观需要，也是其提高自身素质、参加社会竞争的需要。第三，执行劳动安全卫生规程的义务。第四、遵守劳动纪律和职业道德的义务。

2. 未成年工的特殊保护与服务政策

未成年工是社会劳动力的一个特殊的组成部分。其特殊性主要在于其所具有的年龄和身体条件特征。对未成年工实行特殊保护，是根据未成年工的身体条件和特殊需求，由国家专门制定相关的法律和法规，对未成年工和在劳动就业方面的特殊权益进行保障。

纵观世界各国的劳动立法和国际劳工立法，都把对未成年工的特殊保护作为重要的内容加以规定。这种特殊保护主要体现在对最低就业年龄、工作时间的延长和繁重体力劳动的限制方面。如美国大多数州规定一般工作就业年龄为16周岁，危险工作的就业年龄为18周岁；英国最低就业年龄规定为16周岁，德国、瑞士规定为14周岁。

我国政府对未成年工实行特殊保护政策，自中华人民共和国成立伊始就已开始酝酿。改革开放以后，国家开始加大这种特殊保护政策的立法力度与频度，一系列法令和法规相继出台。需要强调的是，这些特殊保护政策与《劳动法》的调整对象有所不同，它的调整对象泛指国家机关、人民团体、企事业单位、其他经济组织中从事脑力劳动和体力劳动的全体未成年工。

在中国，未成年工是指被录用或被雇用的、在法定最低就业年龄以上的未成年人。根据《劳动法》第58条的规定，“年满16周岁未满18周岁的劳动者”为未成年工。据此可以说，未成年工与童工是有明显区别的，虽然他们都是未成年人，但未成年工的年龄在法定最低就业年龄以上，为法律所允许使用但须给予特殊保护；而童工的年龄在法定最低年龄以下，一般为法律所禁止使用，只有在特殊情况下经一定机关批准才得例外。未成年工由于具有未成年人和劳动者的双重身份，对未成年工采取的特殊保护政策也就具有了双重保护的特点。这些特殊保护政策主要体现在以下几部现行的法令和法规中：国务院分别于1986年发布的《国营企业招用工人暂行规定》、1988年发布的《私营企业暂行条例》和1991年发布的《禁止使用童工规定》及《未成年工特殊保护规定》，全国人大常委会通过颁布的《未成年人保护法》和《劳动法》等。

在上述法令和法规中，对未成年工特殊保护的主要内容是：

第一，最低就业年龄限制。国家行政规章明确规定我国的最低就业年龄为16周岁。国务院《禁止使用童工规定》对童工的范畴、禁止使用童工的各项措施做了详细规定，并对使用童工的违法行为设立了一系列行政、民事及刑事的处罚。对禁止用人单位使用童工做出的具体规定包括：禁止国家机关、社会团体、企业事业单位和个体工商户、农户、城镇居民使用童工，禁止各种职业介绍所机构以及其他单位和个人为未满16周岁的少年、儿童介绍就业，各级工商行政主管部门不得为未满16周岁的少年、儿童核发个体营业执照，父母或者其他监护人不得允许未满16周岁的子女或者被监护人做童工。违反者将承担相应的法律责任。《未成年人保护法》第28款第1条规定：“任何组织和个人不得招用未满16周岁的未成年人，国家另有规定的除外。”如文艺、体育和特种工艺单位确需招用未满16周岁的文艺工作者、运动员和艺徒时，须报经县级以上劳动行政部门批准，而且招用单位要保证未满16周岁的特种工作者接受当地规定年限的文化教育。

第二，工作时间保护。《未成年人保护法》第28条第2款规定，对未成年工应当在工种、劳动时间、劳动强度和保护措施等方面执行国家有关规定，不得安排其从事过重、有毒、有害的劳动或者危险作业。为保证未成年工身体健康成长，一般情况下，对未成年工实行缩短工作时间，禁止安排未成年工从事夜班工作和加班加点工作。

第三，限制工作种类。《劳动法》第64条也规定，“不得安排未成年工从事矿山井下、有毒有害、国家规定的第四级体力劳动强度的劳动和其他禁忌从事的劳动。”《未成年工特殊保护规定》规定用人单位不得安排未成年工从事的过重、有毒、有害的劳动或危险作业的工作共达17种。同时对患有某种疾病或具有某些生理缺陷（非残疾型）的未成年工所禁止从事的劳动范围也做了具体规定。

第四，进行定期身体健康检查。《未成年工特殊保护规定》规定，用人单位对未成年工应进行定期健康检查，具体时间是安排工作岗位之前、工作满一年、年满18周岁距前一次的体检时间已超过半年。同时用人单位要根据未成年工的健康检查结果安排其从事适合的劳动。

第五，采用各种证卡制度。《未成年工特殊保护规定》规定，招用未成年工实行《未成年工健康检查表》、《未成年工登记表》、《未成年工登记证》制度，未成年工必须持劳动行政部门核发的《未成年工登记证》上岗工作；未成年工上岗前，用人单位应对其进行有关职业安全卫生教育和培训。

除以上保护措施外，我国对违反未成年工保护法规的行为也规定了明确的法律责任。《劳动法》第95条规定，用人单位违反该法对未成年工的保护规定，侵害其合法权益的，由劳动行政部门责令改正，处以罚款；对未成年工造成损害的，应当承担赔偿责任。其他法规也有相应的处罚措施。

除了国内立法以外，我国政府还于1984年5月承认了四个属于保护未成年工国际劳工公约。它们是《确定准许儿童在海上工作的最低年龄公约》、《确定准许使用未成年人为扒炭工或司炉工的最低年龄公约》、《在海上工作的儿童及未成年人的强制体格检查公约》和《确定准许使用儿童于工业工作的最低年龄公约》。1991年12月，中国全国人大常委会批准加入联合国《儿童权利公约》，同时声明对公约第六条提出保留。对于以上公约的规定，中国政府都采取了相应措施保证其在国内实施。

未成年工具有未成年人和劳动者的双重身份，因此在劳动就业需求方面是一个有着特殊需求的社会群体。作为未成年人，他们过早地步入社会而承担独立的经济压力，因此不能享受同龄人在身心发育和文化学习等诸多方面所得到的来自学校、家庭和社会的关心和照顾；作为劳动者，他们又是以未成年人

的身体条件处于周围是成年人的工作环境之中，其生理、心理的健康发展常常会受到不适宜的劳动条件与劳动强度的不利影响。这是全世界所有未成年工都面临的课题。中国政府在为解决这一课题而制定的各项法律和专项法规中，基本上是以考虑未成年工的身体状况和保障他们在就业前有受义务教育的基本时间为原则，特殊保护规定也较为详细完备，并为实施这些法律法规做了大量工作。但同时我们也应看到，对于未成年工保护法规的总体情况依然有某些不足，突出表现在对未成年工工作时间的保护规定还很不健全，严格执法和监督的力度依然有待加强。

3. 青年女职工的特殊保护与服务政策

妇女的解放程度是衡量一个社会文明的标准。在中国，女性整体步入社会劳动就业领域成为职业女性的历史还并不很长，然而，由于其身体条件和生理特点，她们在劳动就业中有特殊的社会服务需求。国家制定专门的法律法规为其提供特殊的保护与服务，是每一个女职工在劳动就业领域所享有的权利，这对青年女职工来讲尤其如此。

我国政府一贯重视保护妇女权益。从临时宪法《共同纲领》到新中国第一部宪法，从民法通则、刑法到婚姻法都载有保护妇女权益的条款，各省市自治区相继公布实施了保护妇女合法权益的规定，这些法规都贯穿了对女职工实行特殊保护的原则。在劳动就业的专项法律法规建设方面，中国政府于1980年和1984年分别加入了联合国《消除对妇女一切形式歧视公约》和《各种矿场井下劳动使用妇女公约》。1988年，国务院颁发《女职工劳动保护规定》，这是共和国历史上第一部女职工特殊劳动保护法规。此后，《劳动法》和《妇女权益保障法》两部大法颁布，对女职工劳动就业的特殊保护政策也日趋完备。

国家对女职工的特殊保护政策主要包括以下五个方面的内容：

第一，保障妇女的劳动就业权，实行男女同工同酬。《劳动法》第13条明确规定，“妇女享有与男子平等的就业权利。在录用职工时，除国家规定的不适合妇女的工种或者岗位外，不得以性别为由拒绝录用妇女或者提高对妇女的录用标准。”《劳动法》还规定，用人单位必须贯彻男女同工同酬原则，在职工定级、升级、工资调整、奖金发放等方面实行男女平等，不得歧视妇女，侵犯女职工的合法权益。

第二，在劳动生产过程中禁止安排女职工从事繁重体力劳动及有毒有害工作。根据《女职工劳动保护规定》和《女职工禁忌劳动范围的规定》，女职工禁忌从事的范围包括：井下矿山作业，森林伐木、归楞及流放作业，《体力劳动强度分级》国家标准中第四级体力劳动强度的作业，建筑脚手架的组装和拆除作业以及电力、电信行业的高处架线作业，连续负重（指每小时负重次数在6次以上）每次负重超过20公斤、间断负重每次超过25公斤的作业。

第三，在女职工的特殊生理期间给予特殊保护，这些特殊生理期包括经期、孕期、产期、哺乳期四个特殊时期。用人单位在女职工经期不得安排其从事高空、低温、冷水和国家规定的第三级体力劳动强度的劳动；女职工孕期不得安排其从事国家规定的第三级体力劳动强度的劳动和孕期禁忌从事的劳动，不得在正常劳动日以外延长劳动时间；女职工的产假为90天，其中产前休假15天，产假期间工资照发；女职工在哺乳期内不得安排哺乳期禁止从事的劳动、夜班和延长工时。

第四，对女职工特殊保护设施如女职工卫生休息室、孕妇休息室、哺乳室、托儿所等，应按照国家规定予以妥善解决。

除上述保护措施外，法律还规定，在女职工劳动保护权益受到侵害时，有权向所在单位的主管部门

或者当地劳动部门提出申诉，受理申诉的部门应当自收到申诉书之日起30日内做出处理决定，对处理决定不服的，可向人民法院起诉。

4. 高等学校毕业生的分配制度与就业服务政策

我国政府一贯重视高等学校毕业生的就业社会需求，这突出表现在对高等学校毕业生长期以来实行的由国家统一分配的政策上。

新中国成立后，为适应生产资料所有制社会主义改造与计划经济的需要，国家实行了高等学校毕业生分配制度。其基本特征是按国家统一制定的指令性计划进行强制性分配，分配的基础是不收学费，公费医疗，毕业后保证有工作、有工资，对不服从分配的惩罚是取消分配资格。对高等学校毕业生实行的这种分配制度与我国长期以来实行的高度集中的以产品经济为基础模式的经济体制相适应。随着我国经济体制改革的深入，社会主义市场经济的逐步发展和劳动人事制度改革力度的加大，高等学校毕业生分配制度的改革势在必行。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》正式提出改革高等学校的招生和毕业生分配制度。根据这一精神，1989年3月，国家教委在会同国家计委、财政部、劳动人事部等有关部门深入调研论证的基础上，提出了《高等学校毕业生分配制度改革方案》，经国务院批转后开始实施。1997年3月，国家教委颁布《普通高等学校毕业生就业工作暂行规定》，新的规范化的高等教育毕业生分配与就业政策正式启动。

高等学校毕业生分配制度改革的目标是改变长期实行的毕业生“统包统分”和毕业后包当干部的分配制度，在国家就业方针、政策指导下，逐步实行毕业生自主择业、用人单位择优录用的“双向选择”制度。《普通高等学校毕业生就业工作暂行规定》对毕业生就业工作原则、职责分工、毕业生就业工作程序、就业计划制定及毕业生调配、派遣和接收等做出了具体规定。主要包括：

(1) 毕业生就业工作的原则是，贯彻统筹安排，合理使用，加强重点，兼顾一般和面向基层，充实生产、科研、教学第一线的方针，在保证国家需要的前提下，做到学以致用、人尽其才。在国家职能部门的分工上，规定国家教委归口管理全国高等教育毕业生的分配就业工作，国务院其他部委和各省、自治区负责本部门、本地方的毕业生就业工作。

(2) 毕业生就业工作程序，分为就业指导、收集发布信息、供需见面及双向选择、制定就业计划、毕业生资格审查、派遣、调整、接受等阶段。

(3) 制定毕业生就业指导计划，制定的原则是：遵循国家有关毕业生就业的方针、政策和规定；依据国民经济和社会发展的需要；优先保证国防、军工、国有大中型企业、重点科研和教学单位的需要，来源于边远省区的本、专科毕业生，只要是边远省区急需的，原则上回来源省区就业；师范类毕业生原则上在教育系统内就业；定向生、委培生按合同就业；实行招生“并轨”改革学校的毕业生在国家就业政策指导下，在一定范围内自主择业；毕业研究生在国家规定的服务范围内就业；其他类型毕业生按国家有关规定就业。

(4) 落实毕业生就业计划采取供需见面和双向选择方式，由各部委、各地方主管毕业生就业工作职能部门负责管理和举办。经供需见面和双向选择后，毕业生、用人单位和高等学校三方签订毕业生就业协议书。每年的11月至次年5月为毕业生签订录用协议期。未经学校同意，毕业生擅自签订的协议无效。

(5) 毕业生的调配、派遣接收和待遇。地方主管毕业生调配部门和高等学校按照国家下达的毕业生

就业计划派遣毕业生；派遣时间为每年的7月1日以后；毕业生的调整改派须在一年内办理。毕业生持《报到证》到工作单位报到，用人单位凭《报到证》予以办理接收手续和户粮关系；毕业生就业后的工资标准和福利待遇按国家规定执行，工龄从报到之日计算，到非公有制单位就业的毕业生，其档案按国家有关规定进行管理，工资待遇由毕业生与用人单位协商确定，但工资标准原则上应不低于国家规定。

高等学校毕业生就业政策的改革，明确了政府、学校、毕业生和用人单位的权利和义务，强化了政府职能部门的宏观调控职能和政策服务意识，也拓宽了毕业生就业渠道，为培育和建立以学校为基础、以政府为主导的毕业生就业市场创造了条件。

5. 退役军人的劳动就业与相关服务政策

退役军人主要由三部分组成，即退役义务兵、退役志愿兵和退役军官。对退役军人劳动就业及其相关政策问题国家一直予以高度重视。1984年5月，全国人大常委会颁布了《中华人民共和国兵役法》，并依此法相继制定了《退伍义务兵安置条例》和《志愿兵退出现役安置暂行办法》；1993年7月，国务院、中央军委批转了民政部、劳动部、解放军总参谋部《关于退伍义务兵安置工作随用工单位改革实行劳动合同的意见》，对符合安排工作的退伍义务兵实行合同制等问题做出了规定。

《中华人民共和国兵役法》第56条规定：“义务兵退出现役后，按照从那里来，回那里去的原则，由原征集的县、自治县、市、市辖区的人民政府接受安置：（1）家居农村的义务兵退出现役后，由乡、民族乡、镇的人民政府妥善安排他们的生产和生活。机关、团体、企业事业单位在农村招收职工时，对他们给予适当照顾。（2）家居城镇的义务兵退出现役后，由县、自治县、市、市辖区人民政府安排工作。入伍前是机关、团体、企业事业单位正式职工的，允许复工、复职。（3）义务兵退出现役后，报考高等院校和中等专业学校，在和其他考生同等条件下，优先录取。”同时还规定：退伍义务兵随用工单位实行劳动合同制；必须依法保障退伍义务兵的第一次就业；在签订劳动合同、培训等方面给予优待；妥善安置伤残退伍义务兵。

对于退役志愿兵，《中华人民共和国兵役法》和《志愿兵退出现役安置暂行办法》规定，退出现役的志愿兵，原则上转业回原籍，由县（市）人民政府安排工作，转业的志愿兵参加工作后，其军龄合并计算为所在单位的连续工龄。军官退出现役后原则上由本人原籍或入伍的省、自治区、直辖市根据当地实际情况进行分配，主要充实到各行各业的基层。其职务主要根据实际需要和干部的具体条件并参照他们原在军队的职务予以适当安排。

三、中国青少年劳动就业及相关服务政策的制定与推行

中国青少年劳动就业政策作为国家整个劳动就业政策的组成部分，其进程与水平与国家的社会经济总体发展水平、经济体制的转换相一致，与青少年的总体文化素质进步程度和国家的立法进程相一致。在由计划经济体制向社会主义市场经济体制推进转变的大背景下，由于规范统一的劳动力市场尚未完全建立和国家职能部门原有的条块分工，涉及青少年劳动就业政策制定的机构既有国家最高权力机关——全国人大及其常委会，也有与青少年劳动就业相关的政府职能部门如国家发展计划委员会、国家劳动与

社会保障部、国家人事部、国家教育部和省市一级地方政府部门。从劳动立法层次看，现有的涉及青少年劳动就业的立法中，既有国家性法律，也有部门性和地方性的法规与行政规章。在青少年劳动就业政策的执行与推进方面，由于政府部门的条块分工和青少年劳动就业中的职业分工，负责推行与具体执行的机构除以各级劳动行政部门、工会组织和综合管理部门为主外，同时还包括上面提到的国务院系统职能部门。需要指出的是，在经济转轨时期，随着劳动关系的变化，单纯的行政命令和行政调节手段已不能协调和处理日益复杂的利益矛盾而必须代之以有效的法律手段，因此我国目前成立了由企业劳动争议调解委员会、地方劳动争议仲裁委员会及人民法院构成的劳动争议处理组织网络，通过协商、调解、调停、仲裁和审判等法律形式，进行劳动争议的妥善处理。“八五”期间，全国已建立起企业劳动争议调解委员会29万个，劳动争议仲裁委员会3000多个，专、兼职企业调解委员会160万个，专、兼职仲裁员1.2万人，有效维护了企业职工包括青年职工的劳动权益和社会生产的正常秩序。

建立全国统一、竞争公平、调控有力、运行有序、服务完善的劳动力市场体系，建立起与社会主义市场经济体制相适应的比较完备的新型劳动制度，实现劳动力资源的合理开发和配置及劳动力素质的进一步提高，是我国劳动就业事业发展的远景目标。作为我国劳动就业政策的组成部分，青少年劳动就业政策的推行基本上围绕着上述内容展开。

1. 建立劳动力市场服务机制

建立劳动力资源服务市场是改革开放以来政府部门为青年就业提供服务的创举。它主要表现为建立劳动服务公司、职业介绍所及再就业服务中心。

建立劳动服务公司是青少年劳动就业政策实践的一个重要组成部分。它是在我国城镇青年就业矛盾最为突出的1978年末和1979年初开始提出和创办的。1978年9月，中共中央领导在国家劳动总局关于劳动就业问题的会议上第一次提出要成立劳动服务公司负责介绍待业人员就业的设想；1980年8月，劳动服务公司第一次正式写入中共中央文件，并将劳动服务公司确立为实施新的劳动就业政策的具体实践和组织措施。

劳动服务公司最初的发展模式是自下而上，由点到面，单位规模由小到大，最后发展成为以各级政府劳动部门举办的劳动服务公司为“经”（纵向体系），以企事业单位及其主管部门办的劳动服务公司为“纬”（横向体系），纵横交错的全国劳动服务公司网络体系。1984年12月，全国性劳动服务机构——全国劳动服务公司指导中心成立，它作为中国劳动就业的政府职能机构——劳动人事部领导下的一个事业机构，负责协调指导全国各地、各部门劳动服务公司工作。到1985年，劳动服务公司遍及全国29个省、市、自治区及大小城镇和各个部门与各行各业，各类劳动服务公司发展到45659所，其中省、自治区、直辖市劳动服务公司29个，地、市、县、区级各级政府部门举办的2951所，街道、县、真（乡）举办的7648所，企业、机关、团体、部队和学校等举办均34963所。劳动服务公司在创办初期，以行政手段为主，组织待业青年，有工作工，无工学习，后来其承担的任务也由简到繁，逐步发展为兼有行政、培训、经济三个职能的多功能、多行业、多形式的综合性公司。1986年，国家有关部门对急剧发展的劳动服务公司开始整顿，经过整顿后的劳动服务公司在性质和职能上有了明确界定，即劳动服务公司既有政府赋予的组织、管理社会劳动力的行政职能，又具有组织待业青年发展集体经济、开展就业前训练的职能，它所从事的经济活动必须服务和服从于组织管理社会劳动力这一宗旨。在青年劳动就业中，劳动服

务公司的作用体现为：第一，直接安置一部分青年就业。第二，统筹指导就业，主要是调查、掌握、了解和预测、预报社会各方面对各种不同条件的劳动力需求情况，同时通过待业人员登记、建档、建卡等手段，掌握、了解社会上可能提供的各种不同层次和质量的劳动力，进而为求职者提供信息，牵线搭桥。

进入20世纪90年代，随着社会主义市场经济体制的逐步确立，市场机制在劳动力资源配置中的基础性作用越来越加凸显，劳动部门原有的用行政手段配置劳动力资源开始向市场服务方面转变。劳动服务公司担负的为劳动力供求双方提供咨询服务的工作成为劳动就业服务体系的关键环节和培育与发展劳动力市场的重要因素，劳动服务公司原有的体制已无法满足新形势下劳动力市场的要求，一批专门的职业介绍机构——职业介绍所迅速出现并发展起来。为规划职业介绍所的工作性质和管理程序，劳动部先后于1990年1月和1993年7月，分别颁发了《职业介绍所暂行规定》和《关于民办职业介绍机构管理问题的通知》，具体规定了职业介绍机构的工作原则、任务和职责，指出各地就业服务部门根据工作需要设置职业介绍工作机构，名称统一为职业介绍所。职业介绍所的职责为，执行国家劳动就业政策，提供劳动力供求信息，进行职业介绍，开展就业指导与咨询，组织劳务交流活动。职业介绍所须在劳动行政部门领导下，由地方各级就业服务部门直接进行管理、指导、协调和监督检查。

从20世纪90年代中期以来，随着国家经济结构的不断调整，企业在优化组合减员增效中下岗分流职工逐渐增多，1995年，国务院转发劳动部关于实施再就业工程的报告，各地相继建立起再就业服务中心，其职能为负责下岗职工基本生活费发放及社会保险费用交纳，对下岗职工进行职业指导和再就业培训。职业介绍服务机构的普遍成立和规范化的管理规章的实施，已成为青年自主择业和市场就业的一项重要服务机制。

2. 强化职业教育与培训

职业教育与培训早已备受世界发达国家的普遍重视，许多国家都有完备而完善的职业教育法令体系。职业教育与培训成为这些国家的青少年实现劳动就业的一个法宝。我国的职业教育与培训是在改革开放后迅速发展起来的。国家及有关部门先后出台了一系列的政策措施，如1981年2月，中共中央、国务院做出的《关于加强职工教育工作的决定》，1981年5月国家劳动总局发出的《关于加强和改进学徒工培训工作的意见》，1983年5月由教育部、劳动人事部、财政部、国家计委联合发布的《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》，1986年11月由劳动人事部和国家教育委员会发出《关于颁发技工学校工作条例的通知》和1991年10月国务院颁布的《关于大力发展职业技术教育的决定》等。进入20世纪90年代，随着中共中央提出建立社会主义市场经济体制的改革目标，“先培训后就业、先培训后上岗”成为新增劳动力（主要为青少年）的就业原则，强化职业教育与培训成为培育和发展劳动力市场、实现青少年劳动就业政策的一项重要内容，“先培训后就业、先培训后上岗”的职业培训体系逐步形成。

我国的职业教育与培训体系包括相互衔接的三个方面：一是就业前培训，即“后备职业培训”，它是对具有劳动能力的青年在其就业前进行的培训，目的是使其成为合格的劳动者，主要通过中等专业学校、技工学校和职业中学来完成；二是在职培训，主要通过就业训练中心、企业培训中心来完成，并由岗位培训制度和学徒培训制度来规范；三是转业培训，即对失业人员和其他需要转换职业的人员进行专

门的培训，以增强其再就业的能力。

在就业前培训方面，国家按照“先培训后就业、先培训后上岗”的原则，积极调整高中阶段教育结构，大力发展中等职业教育。20年来，中等职业教育为国家培养了2770多万中等实用性人才，中等职业教育在校生占高中阶段在校生总数的比例，已由1978年的7.6%提高到60%，在校生总数达到1000多万人。与此同时，国家还逐步改革中等职业教育毕业生分配制度，提出“改革无条件的统包统配为有条件的统筹安排，择优分配，不合格的不分配”。1988年1月，劳动人事部颁发《关于技工学校毕业生当工人后实行劳动合同制的通知》，明确规定要扩大毕业生和用人单位相互选择的范围，逐步把毕业生纳入劳务市场，由用人单位择优录用，并对毕业生实行“双证书”制度即毕业证书和技术等级证书制度，在毕业生进入劳动岗位后不再实行试用期。

国家在大力发展中等职业教育的同时，对各地各部门的就业训练中心实行规范化管理，劳动人事部（后改称劳动部、劳动与社会权益保障部）先后颁发了《关于就业训练若干问题的暂行办法》、《就业训练中心管理规定》、《关于推动和规范民办就业训练工作的通知》等文件，明确就业训练中心是劳动部门为城镇待业人员和其他求职人员提高职业技能、增强就业能力而举办的职业技术教学实体。民办就业训练机构实行资格认证制度。就业训练中心招收学员，实行面向社会，公开招生，自愿报名，自选专业，自费就学的原则。训练期限一般不少于3个月。训练期满的学员须参加专业技术知识和操作技能的考试、考核及专业技术等级考核，考试合格者，发给《就业训练结业证书》和《工人技术等级证书》。到1995年底，全国共有职业介绍所近3万所，1995年当年介绍就业达1258万人次。

对在职工工进行培训是国家和政府各职能部门长期坚持的方针。1988年前，在职工工培训由全国职工教育委员会负责管理，1988年后，这一职责划归劳动部。1996年10月，劳动部、国家经贸委根据《劳动法》、《职业教育法》和《企业法》的有关规定，划分职责范围为：劳动部负责企业职工培训工作，国家经贸委负责企业管理人员培训工作。双方共同发布了《企业职工培训规定》。经过多年的改革与规范，初步形成了一个具有中国特色的多形式、多层次、依靠多方办学的职业培训体系，“八五”期间，接受培训的职工达1.8亿人。

在对在职工工的培训中，青年职工的培训占了突出的地位。青年劳动力约占我国劳动力总数的51.03%，而且其参与率水平偏高（19岁年龄组为65%，20-24岁年龄组为91%，25-29岁年龄组为94%），同时，每年还有约1900万青少年进入就业年龄，因此青年劳动力文化技术素质的高低，直接关系到能否把劳动力优势转化为发展经济的优势，关系到国民经济整体水平的提高。1995年5月，劳动部和共青团中央联合发布了《关于加强青年职业技能培训促进青年就业的意见》，要求各地共青团组织要针对当地经济发展需要，充分利用各级团校、青少年宫、活动营地等现有办学条件，主动联合各级各类学校，广泛动员各种社会资源，大力开展青年职业技能培训工作。共青团组织与有关部门先后开展了旨在促进外出务工青年有序流动的“东西互助——劳务协作”活动和积极参与实施再就业工程，为青少年职业技能的提高和失业青年就业、再就业提供服务。

在劳动力市场开始起步、职业教育培训大力发展过程中，劳动部依据《劳动法》和《职业教育法》于1996年12月发布了《劳动预备制度实施方案》。这是为缓解就业压力，调节劳动力供给，完善劳动力市场的一项极其重要的政策，是促进就业和培训工作相结合的一项重要措施，也是落实《劳动法》和

《职业教育法》的具体实践。《实施方案》的对象是城镇初、高中毕业后不能升入更高一级学校学习并有就业愿望的青年，要求他们在就业前参加1-3年职业培训和相关教育，取得相应的职业资格，为参与市场竞争、就业上岗做好准备，并在国家政策的指导和帮助下实现就业。同时，有步骤地组织农村初、高中毕业后不能升入更高一级学校学习，并准备向非农产业转移或进城务工的青年参加这一制度。《实施方案》还规定了相应的配套性政策，以推动劳动预备制度的开展。如对适合参加劳动预备制度的青年，原则上免试入学，确属生活困难者，可缓交或减免学费，对经过职业培训取得职业资格证书的青年，被用人单位录用后，按其达到的技术等级享受相应的工资待遇。到1997年底，劳动部已在全国63个城市部署了劳动预备制度试点，第一批参加劳动预备制度培训的青年已经进入学习阶段。

3. 建立高校毕业生的宏观管理机制与就业市场

随着经济体制改革和人事制度改革的深化，高等学校毕业生就业已逐步从原先的“统包统配”转变为“自主择业”机制。伴随高校毕业生就业机制的变化，中央和地方主管部门的职能开始转变，毕业生就业市场开始培育和建立。

中央和地方主管毕业生分配部门职能转换的基本趋势是，加强宏观管理，减少行政干预。为此，国家教育委员会（现改为教育部）根据“国家政策指导，毕业生自主择业”的原则，对高校毕业生就业所涉及的职能部门——国家教委、国务院有关部委主管部门、省级主管部门、高校和用人单位——的职责进行了划分。国家教委的工作职责是：负责制定全国毕业生就业工作的法规和政策，部署全国毕业生就业工作；收集和发布全国毕业生供需信息，组织指导和管理毕业生就业供需见面、双向选择活动；编制全国普通高等学校毕业生就业计划，制定国家教委直属高校毕业生就业计划和部委、地方所属高校抽调计划；负责全国毕业生就业计划协调工作，管理全国毕业生调配工作；指导、检查毕业生就业工作，授权各省、自治区、直辖市调配部门派遣本地区高校毕业生；组织开展毕业教育、就业指导 and 人员培训工作及检查毕业生的使用情况等。

全国高校毕业生就业计划工作在国家教委统一管理下，实行分级负责、相互调剂的办法，国家教委直属高校毕业生和从部委及地方所属高校抽调的毕业生由国家教委负责，在全国范围内安排就业；国务院有关部委所属高校毕业生，由有关部委负责，原则上在本系统、本行业内就业；各省、直辖市、自治区所属高校的毕业生，由省、自治区、直辖市负责在本地区内安排就业。需要吸收毕业生到急需人才岗位去的中央各业务部门，将逐步做到通过行业人才需求情况预测，在高等学校的相关专业设立引导毕业生就业的国家定向奖学金。

在高校毕业生就业工作中，省、自治区、直辖市主管部门和高校分别承担有不同的职责。其中，省、自治区、直辖市主管部门的职责有：根据国家的有关方针、政策和国家教委的统一部署，提出本省、自治区、直辖市毕业生就业的具体工作意见，负责本地区毕业生的资源统计工作，收集本地区毕业生的需求信息并及时报送国家教委；制定本地区所属院校毕业生的就业计划，组织管理本地区毕业生就业供需见面和双向选择活动；受国家教委的委托组织实施本地区毕业生的资格审查，并负责毕业生的调配派遣和接收工作；检查、监督本地区用人单位和高等学校毕业生就业工作等。

高等学校的主要职责为：根据国家的就业方针、政策规定以及学校主管部门的工作意见，制定本学校的工作细则；负责本校毕业生的资格审查工作，及时向主管部门和地方调配部门报送毕业生资源情

况；收集需求信息，开展毕业生就业供需见面和双向选择活动，负责毕业生的推荐工作；按照主管部门的要求提出毕业生就业建议计划；开展毕业教育和就业指导工作并负责办理毕业生的离校手续等。

充分运用市场机制在高校毕业生资源配置中的作用，逐步建立起多层次、多类型和以学校为主的毕业生就业市场，是毕业生自主择业的必备条件，也是近年来各高校和毕业生主管部门的重点努力目标。自1997年国家教委提出以学校为基础建立毕业生就业市场以来，广东、北京、上海、陕西等省市先后建立了院校联办毕业生就业市场，并由这种以学校为基础的校级联办的分科类、分层次的毕业生就业市场体系，逐步取代原有的大规模的、针对性差的、签约率低的毕业生供需见面会。与此同时，毕业生就业信息网络也先后于各地陆续建立起来。

高校毕业生作为我国社会一个庞大的就业群体，其就业状况与经济社会的发展息息相关。建立和完善高校毕业生就业市场的组织规模和管理服务办法，实现高层次人才资源的优化配置，依然是目前高校毕业生就业政策的努力方向。

四、评论与前瞻

中国青少年的劳动就业及其相关服务政策作为我国劳动就业政策的一个组成部分，从纵向状况观之，其初创和发展与国家的产业结构、所有制结构调整紧密相连，与国家就业的总体形势和就业工作的指导思想紧密相连。换言之，每一项青年劳动就业政策的出台都是为了适应我国所有制结构的调整与就业的总体需求。长期以来，我国劳动政策在“一大二公”思想支配下，片面强调发展全民所有制经济，限制发展集体经济，取缔个体经济，致使我国劳动就业之路极其狭窄。改革开放后，随着我国产业结构和就业政策的大幅调整，青年就业体制完成了从高度集中统一的国家“统包统配”的计划经济体制逐步转向以市场需求为调节杠杆的市场经济体制这一全面转型的过程。这是中国青少年劳动就业政策最为显著的变化，这使青年就业的选择空间变得更为广阔，可选择的工作层次更为丰富，就业的积极性和主动性大为改观。同时，青年在就业方面的竞争力度也大大强化了。

然而，就中国青少年劳动就业及相关服务政策的现状来说，无论是在政策制定的完备性方面与政策体系方面，还是在政策推行的组织机构、监督力度等方面，都存在着亟待改进之处。

第一，劳动就业的立法层次亟待提高。改革开放以来，我国的劳动立法从原来时效性较强的指示、决定、规定逐步走向国家立法，立法的步骤在明显加快，各种法律、法规和规章涵盖了劳动关系调整和劳动行政工作的主要方面，对经济体制转变、劳动关系调整和深化劳动制度改革，发挥了引导、推进和保障作用。但面对我国目前十分严峻的就业形势，我国的劳动立法尚显滞后，现有的劳动立法中，多数为部门规章和地方规章，法律效力较低。劳动就业政策中所涉及的招工、用工、工资、劳动安全卫生、职业培训、社会保险和福利及劳动争议等方面的内容亟待完善。

第二，市场导向的就业政策与就业机制尚未完善。改革开放以来，尽管针对计划经济时期实行的统包统配的就业制度进行了一系列改革并取得了积极进展，但与市场经济体制的要求相比，这一改革还没有到位，市场就业政策和机制仍不完善，劳动力社会化管理和就业服务的水平不高，劳动力市场远不够规范。这突出表现在三个方面：一是令出多门，地区性与行业性规章相互抵触者有之，甚或与国家法律

抵触者也有之，缺少一个统一完善的市场导向的就业新制度和权威的机构进行劳动力市场的协调。以1997年为例，全国就业训练机构总数达14238个，训练经费总额达42212万元，但就业训练机构的创办者中既有劳动部门（3521个）、机关（713个）、事业单位（1823个）所办，也有企业（3588个）、社会团体（1094个）和私人（3077个）所办，相互之间既缺乏协调，也缺少统一的认证标准。再如在高校毕业生就业市场，由于行业壁垒的存在和各学校“各自为政”地为毕业生准备供需见面会，既浪费了各高校的人力、物力和财力，也使得各校毕业生为找工作四处奔波，荒废了学业，缺少一个在时间上相对集中、在地域和行业上相互协调统一的毕业生就业市场。二是就业市场中存在着较严重的城市指标限制和性别歧视现象，这在高校毕业生就业市场中非常突出。在各地举办的毕业生供需见面会上，许多用人单位公开标明只招男性、女生免谈。无论这是出于何种原因，都是对公民劳动权的一种公然漠视。而留城指标的硬性规定，不仅与双向选择、市场就业的国家就业政策相互矛盾，也严重制约了人才的公平正常流动。三是在劳动法律法规的执行方面，有法不依、执法不严、违法不究的现象比较严重，一些用人单位利用目前就业市场的高压态势侵害劳动者合法权益的现象时有发生，劳动法律法规的监督检查机制不够健全，执法力度不足。以上状况的改观还有赖于努力建立起具有前瞻性的青年（人才）就业政策体系。

第三，中国青少年现行就业政策中一直延续的“重城轻乡”、以城市为中心的就业政策亟待改变。改革开放以来，随着农业生产率的提高和市场经济体制的逐步建立，农村劳动力大量剩余的现象逐步显现，大量农村剩余劳动力从农村涌向城市，从经济相对落后地区涌向经济发达地区，形成了“民工潮”。在这些涌向城市和发达地区的民工中，青少年占有很大的比重（一些地区的统计数字是71%左右）。大批外来务工青年为输入地乃至输出地的经济繁荣和社会发展做出了巨大的贡献，但由于长期以来形成的城乡二元经济社会结构的影响，为外来务工青少年提供管理服务的政策如就业规模、就业咨询、就业培训等一直阙如。目前除个别外来务工青年比较集中的省市制定有外来务工人员管理条例外，许多地方采取的多为临时性措施，而原有的就业政策仅仅是指城镇非农户口的人员而并不曾涵盖外来务工人员，由此造成了一系列经济社会问题。因此，改变以往的以城市为中心的就业政策，实行“劳动就业城乡统筹”的方针，将农村青少年就业工作作为一项重要内容进行统筹考虑，尽快制定规范农村劳动力流动、建立相应服务机构与服务制度的政策，已成为目前中国青少年就业政策的一项重要任务。

注：中国青年政治学院“中国青少年政策研究”课题组的《中国青少年政策报告》，为共青团中央2000年度青少年和青少年工作研究立项课题，由中国青年出版社2000年12月出版。该文为此书的“第四章”。

责任编辑：路得、木新月

版权所有 京ICP备05031004号

地址：北京市西三环北路25号 邮编：100089

编辑部：86-10-88422055 电子信箱：louke11@yahoo.com.cn

